



AS (16) RP 3 R
Original: English

ДОКЛАД

ОБЩЕГО КОМИТЕТА ПО ДЕМОКРАТИИ, ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА И ГУМАНИТАРНЫМ ВОПРОСАМ

*25 лет парламентского сотрудничества:
укрепляя доверие через диалог*

**ДОКЛАДЧИК
Г-жа Гордана Комич
Сербия**

ТБИЛИСИ, 1 – 5 ИЮЛЯ 2016 ГОДА

ДОКЛАД
ОБЩЕГО КОМИТЕТА ПО ДЕМОКРАТИИ, ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
И ГУМАНИТАРНЫМ ВОПРОСАМ

Докладчик: г-жа Гордана Комич (Сербия)

В прошлом году мы взяли паузу для того, чтобы поразмышлять о сорокалетней истории существования ОБСЕ, а в этом году мы отмечаем 25-летие Парламентской ассамблеи. Такие знаковые события служат хорошим поводом для того, чтобы остановиться и отметить достижения Ассамблеи и Организации в целом. Тем не менее, важно не поддаваться ностальгии и посмотреть вперед, чтобы осознать нелицеприятный факт того, что мы имеем дело с кризисом политической воли и идей в области прав человека в нашем регионе. Необходимо обратить всеобщее внимание на апатию при реализации повестки дня в области прав человека и на то, как слабая политическая воля благоприятствует складывающемуся положению дел, при котором правам человека отводится менее значимая роль в обеспечении прочной безопасности, нежели политическим и военным аспектам. Миграционный кризис выявил проблемы, с которыми сталкивается регион по причине дефицита идей и политической воли. За прошедший год в Европу прибыло более миллиона мигрантов, и более двух с половиной миллионов беженцев въехало в Турцию. Ожидается, что еще миллион человек попытаются попасть в страны Европейского союза в 2016 году. В связи с прогнозируемым ростом доли женщин среди беженцев крайне необходимыми станут адекватные меры реагирования, учитывающие гендерную проблематику. Этот кризис станет испытанием для ОБСЕ и правительств ее государств-участников на наличие идей и политической воли.

Будучи когда-то ведущей в регионе организацией по установлению общепринятых стандартов в области прав человека, теперь ОБСЕ лишь топчется на месте. С одной стороны, институционализация Организации привела к созданию ключевых правозащитных институтов, таких как БДИПЧ и Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации. С другой стороны, государства – участники Организации утратили инициативу в диалоге по выполнению обязательств в области человеческого измерения. Вместо того чтобы стремиться расширять сферу применения защитных мер, они пошли по более безопасному с политической точки зрения пути риторики и диалога об одном и том же – редкостью стало даже подтверждение ранее принятых обязательств. Хотя ОБСЕ и остается по-прежнему важным форумом, решимость Организации в области прав человека ушла в прошлое. Свидетельством этому служит отсутствие согласия по решениям в области прав человека на последних заседаниях Совета министров.

Важно четко понимать, что рассуждения о кризисе идей и политической воли не преследуют цели подвергнуть критике институты ОБСЕ, которым поручено проводить в жизнь обязательства в области третьего измерения, и тех, кто в них работает. В рамках их мандатов миссии ОБСЕ на местах, БДИПЧ и Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации неустанно трудятся над обеспечением соблюдения обязательств в области прав человека. К сожалению, добросовестность сотрудников этих институтов не обозначает их приверженности к

выполнению обязательств и проявлению решительной политической воли со стороны правительств Организации.

Вызывает тревогу тот факт, что готовность использовать ОБСЕ в качестве площадки по продвижению прав в регионе и направлять политический капитал в этих целях, как представляется, испарилась. Последние сколько-нибудь существенные изменения в области человеческого измерения восходят еще к Стамбульской декларации 1999 года. За прошедшее десятилетие Московский механизм, который регулярно задействовали в 1990-е годы, оказался предан забвению.

В результате этого с годами кризис идей в области прав человека, с которым сталкивается Организация, будет становиться все более явным и неизбежным.

Бездействие по вопросу дискриминации ЛГБТ-сообщества в регионе ОБСЕ проистекает из особенно заметного упущения в инструментарии ОБСЕ и свидетельствуют о том, что ОБСЕ перестала проявлять инициативу в установлении стандартов в области прав человека в регионе. Другие тенденции, которые существенно набрали обороты во всем мире за последние десять лет, также остались практически незамеченными. К примеру, последнее обязательство в отношении инвалидов было принято государствами-участниками еще в 1991 году в Москве. Двадцать пять лет назад это обязательство было дальновидным. Сообщать об отсутствии прогресса по этому вопросу в данном докладе в 2016 году практически стыдно.

Миграционный кризис в особенной степени бросил свет на дефицит идей и политической воли в Организации. В частности, государства-участники практически ничего не предприняли для того, чтобы разработать такие меры реагирования, которые бы гарантировали соблюдение прав человека спасающихся от конфликта и учитывали особые потребности женщин-беженцев. Вместо этого были поспешно закрыты границы, предприняты попытки уклониться от выполнения гуманитарных обязательств в надежде на то, что другие страны возьмут решение проблемы на себя. Нынешний подход прекрасно сформулирован в недавнем заявлении организации «Международная амнистия», в котором говорится, что «попытки европейских лидеров использовать Турцию как пограничный заслон на пути беженцев и просителей убежища, направляющихся в ЕС, – опасный и сознательный манёвр, позволяющий уклониться от ответственности перед людьми, бегущими от войны и гонений»¹.

Иначе как «уклонение от ответственности» невозможно охарактеризовать реакцию государств – участников Организации, которые, по сути, приняли на себя обязательства в отношении беженцев и миграции. Для того чтобы дать представление о масштабе обязательств, принятых на себя государствами-участниками ОБСЕ, следует привести для примера некоторые из достигнутых договоренностей. В Хельсинкском заключительном акте 1975 года государства-участники поставили своей целью «облегчать более свободное передвижение и контакты ... и содействовать решению возникающих вопросов гуманного характера». В 1992 году в ходе Хельсинкской встречи на высшем уровне государства признали, что «проблемы беженцев, требуют сотрудничества от всех нас. Мы заявляем о своей поддержке тех стран, на которые

¹ «Международная амнистия»: «Саммит Турция-ЕС: недопустимо снимать с себя ответственность за соблюдение прав беженцев», 7 марта 2016 г.; <https://amnesty.org.ru/ru/2016-03-07-sammit-eu-turcija/>, по состоянию на 29 марта 2016г.

легла основная тяжесть проблемы беженцев, и выражаем солидарность с этими странами ... мы признаем необходимость сотрудничества и согласованных действий». В Стокгольме в том же году министры ОБСЕ призвали «все государства-участники разделить общее бремя». В Будапеште в 1994 году государства-участники согласились расширить свое сотрудничество по вопросам беженцев. В Лиссабонской декларации 1996 года признаются дестабилизирующие последствия вынужденной миграции для региона ОБСЕ, и подписавшие стороны обязались решать эти проблемы. В Стамбульской декларации государства-участники согласились «вести поиск путей более активного применения международного права» в отношении беженцев. Только лишь в Софии в 2004 году должное внимание было уделено женщинам-беженцам, когда государства-участники ОБСЕ взяли на себя обязательство «обеспечить надлежащее рассмотрение ходатайств женщин ... [и выступили с призывом] уделять надлежащее внимание всему спектру жалоб на преследования на гендерной почве». В 2005 году в Любляне государства-участники договорились «содействовать обеспечению достойного обхождения со всеми лицами, желающими пересекать границы, согласно соответствующим национальным правовым нормам, международному праву, в частности международным стандартам в области прав человека, беженскому праву и гуманитарному праву» в решении, которое так сильно перекликается с сегодняшними проблемами.

Вышеупомянутые обязательства были приняты в разное время в отношении разных проблем. Тем не менее, вместе они представляют собой весомое заявление о согласованных государствами – участниками ОБСЕ принципах в области прав человека беженцев. Никаких изменений не произошло в этой области с 2005 года, что говорит о дефиците идей, а неспособность выполнить эти договоренности перед лицом текущего кризиса беженцев свидетельствует о сформировавшемся дефиците политической воли в нашем регионе.

Особенно обращает на себя внимание тот факт, что лишь в Софии в 2004 году была сделана недвусмысленная ссылка на то, что женщины-беженцы сталкиваются с особыми проблемами. Женщины подвергаются посягательствам сексуального характера со стороны должностных лиц, лиц, занимающихся незаконным ввозом и торговлей людьми, и других беженцев. В приемных центрах отсутствует освещение и специально отведенные зоны для женщин. Наблюдается хроническая нехватка анализа текущей ситуации с учетом гендерной специфики, в то время как с увеличением числа женщин-беженцев растет и потребность в мерах реагирования, основанных на гендерных аспектах.

Образовавшийся в результате дефицита идей и твердой политической воли вакуум в области человеческого измерения ведет к размыванию всеобъемлющей концепции безопасности, которая лежит в основе ОБСЕ. Речь идет о взаимном согласии, в соответствии с которым уважение прав человека, демократия и верховенство права являются основополагающими для обеспечения прочной безопасности. Для того чтобы это заработало на практике, государства-участники должны со всей серьезностью подойти к концепции, согласно которой третье измерение не уступает по важности второму и первому измерениям. Между тем, растущая тенденция, в соответствии с которой государства-участники уделяют первоочередное внимание «жесткой» безопасности в ущерб безопасности человека, приводит к уничтожению фундамента, на котором строилась Организация. Как к востоку, так и к западу от Вены, как представляется, все более широкое признание получает такой подход, при котором в

первую очередь силы направляются на противодействие ощутимой угрозе, в то время как беспокойство о каких бы то ни было последствиях для прав человека уходит на второй план. Налицо отсутствие серьезных подходов к интегрированию прав человека в решения в области безопасности. Поощряя эту тенденцию путем замалчивания, ОБСЕ рискует утратить свою актуальность. Поразительно, что оказалось возможным заключить знаковое соглашение, признавшее важность прав человека для прочной безопасности, в 1975 году, когда мир балансировал на грани ядерной войны, и так сложно обеспечить его надлежащее применение сегодня.

Подтверждение смещения акцента в сторону «жесткой» безопасности можно найти в самых разных областях. Например, в области свободы слова, «экстремизм» служит государствам оправданием для закрытия газет, блокирования доступа к Интернету и заключения в тюрьму без должных оснований. Произошел переход от открытых дискуссий об основных свободах к более закрытым обсуждениям о допустимых рамках свободы. Кризис беженцев опять-таки служит самым ярким подтверждением сдвигов, которые произошли в области безопасности. Скорость, с которой в ответ на миграционные потоки страны возвели стены и закрыли границы, говорит о том, что, столкнувшись с вызовами в области безопасности, государства оказываются не готовы обеспечивать права человека тех, кто пострадал от кризиса. Такая постепенная «секьюритизация» кризиса свидетельствует о широком консенсусе в отношении того, чтобы в первую очередь рассматривать его как угрозу безопасности и только во вторую очередь как гуманитарный кризис. Отделив вопросы безопасности от прав человека, государства-участники подвергли себя опасности свести на нет значительную часть проделанной работы по согласованию знаковой всеобъемлющей концепции безопасности ОБСЕ.

В будущем необходимость решения проблемы дефицита идей и политической воли в области прав человека будет нарастать. Кризис беженцев должен стать катализатором укрепления человеческого измерения Организации и побудить лидеров нашего региона к действиям. Если ничего не будет предпринято для защиты согласованных нами принципов сейчас, очень скоро может оказаться слишком поздно.